

NÉPSZAVAZÁS 2.

A Kormány [T/9894.](#) számon nyújtotta be a népszavazás kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezésről, valamint a népszavazási eljárásról szóló 2013. évi CCXXXVIII. törvény módosításáról szóló javaslatát. A módosítás célja, az azonos tárgyú népszavazási kezdeményezések benyújtására vonatkozó moratórium szabályainak átalakítása.

- A demokratikus hatalomgyakorlás része, hogy bizonyos ügyek eldöntésében a polgárok közvetlenül, népszavazás útján is részt vehetnek.
- Ugyanezen jogok megilletik a helyi önkormányzatok közösségét is.
- Az Európai Unió polgárai „polgári kezdeményezéssel” léphetnek fel.
- A népszavazás intézménye a népszavazás kezdeményezését, támogatását és magát a szavazási eljárást foglalja magában.
- A rendszerváltás utáni közjogi berendezkedés szerint a képviseleti szervek hatásköre teljes és általános, a közvetlen demokrácia eszközei kivételesek.
- *„A nép a hatalmát választott képviselői útján, kivételesen közvetlenül gyakorolja.”*
Magyarország Alaptörvénye Alapvetés B. cikk (4)
- Magyarországon először 1921-ben, Sopronban tartottak népszavazást. Az első országos referendum 1989. november 26-án volt (ún. „négyigenes népszavazás”).

A jogintézmény hazai története 1989-2016

A népszavazásról és a népi kezdeményezésről szóló [1989. évi XVII. törvény](#) (hatályon kívül) mind az országos, mind a helyi népszavazásra vonatkozó szabályokat magában foglalta. Később a szabályozás kettévált: a helyi népszavazásra és népi kezdeményezésre vonatkozó rendelkezéseket a törvényalkotó a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvénybe (Ötv.) helyezte át. Az **Alkotmánybíróság** a rendszeresen végzett alkotmányértelmező tevékenységével **irányadó módon befolyásolta** a népszavazással összefüggő tartami és eljárási szabályokat ([2/1993. \(I. 22.\) AB határozat](#); [52/1997. \(X. 14.\) AB határozat](#)). Az 1997-es alkotmánymódosítással alaptörvényi rangra emelkedtek az országos népszavazásra és a népi kezdeményezésre vonatkozó legfontosabb rendelkezések.

A 2006 őszen történt belpolitikai eseményeket követően a népszavazási kezdeményezések száma ugrásszerűen megnőtt. Ekkor került előtérbe az ún. versengő, azaz egy időben, de ellentétes céllal kezdeményezett népszavazások, a kötőerő, valamint a moratórium szabályozási kérdése.

[Magyarország Alaptörvénye](#) (2011. április 25.) *Az Állam - Az Országgyűlés* fejezet 8. cikkében szabályozza az országos népszavazás intézményét. Az Alaptörvény **megszüntette** a korábban létező **véleménynyilvánító- és a törvényt megerősítő népszavazást, érvényességi küszöböt vezetett be és elvetette a népi kezdeményezés (iniciatíva) intézményét.** Míg az Alaptörvény az általános szabályokat foglalja össze, addig a jogintézmény részletszabályait a [2013. évi CCXXXVIII. törvény](#) a népszavazás kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezésről, valamint a népszavazási eljárásról (továbbiakban: Nsztv.) és a [2013. évi XXXVI. törvény](#) a választási eljárásról tartalmazza.

2015 óta többször felmerül a párhuzamossági benyújtási moratórium átgondolásának igénye. Főszabályként a kérdés benyújtását követően nem nyújtható be azonos tárgyú kérdés, azaz az azonos tárgyú körű kérdések közül a korábban benyújtott élvez elsőbbséget (2013. évi CCXXXVIII. tv. 8.§).

TÖRVÉNYI SZABÁLYOZÁS

Az Alaptörvény értelmében legalább kétszáz-ezer választópolgár kezdeményezésére az **Országgyűlés országos népszavazást rendel el** (továbbá elrendelheti a köztársasági elnök, a Kormány vagy százezer választópolgár kezdeményezésére az Országgyűlés). Az érvényes és eredményes népszavazáson hozott **döntés az Országgyűlésre kötelező**. A népszavazás tárgya az Országgyűlés feladat- és hatáskörébe tartozó kérdés lehet, de bizonyos területeket kizár a törvény, például nem lehet országos népszavazást tartani az Alaptörvény módosítására irányuló kérdéstről (továbbiakat ld. [Alaptörvény, 8. cikk](#)).

A népszavazás **érvényes**, ha az összes választópolgár több mint fele érvényesen szavazott; **eredményes**, ha az érvényesen szavazó választópolgárok több mint fele a megfogalmazott kérdésre azonos választ adott. **A jogorvoslati hatáskörök** megoszlanak a Kúria és az Alkotmánybíróság között. A kifogások elbírálása a Kúria feladata, de létezik az Alkotmánybíróságnak az Országgyűlés népszavazás elrendelésével összefüggő határozatának vizsgálata ([Abtv. 11.](#)), és az alkotmányjogi panasz keretében történő felülvizsgálat, azaz az ún. „*valódi alkotmányjogi panasz*” ([Abtv. 27.§](#)).

REAGÁLÁSOK

A népszavazás új jogi szabályozásával kapcsolatos szakmai álláspontok:

- Kívánatos lenne a **népszavazási eljárást sarkalatos törvényben szabályozni**, hogy ezzel is védve legyen a jogintézménnyel élő, a kormányzó többség döntéseivel általában ellentétes véleményt artikulálók akaratára (Téglási, 2014.).

- Napjainkban megfigyelhető a választópolgároknak a képviseleti intézményekből való kiábrándulása, ezzel párhuzamosan **felértékelődhet a népszavazás intézménye**. „(...) a közvetlen demokrácia háttérnyban van a képviseleti, azaz a közvetett demokráciával szemben.” (Szalai, 2013.)

Országos népszavazások
Magyarországon 1989-2008

- **1989. november 26.**
az ún. „négyigenes” népszavazás;
- **1990. július 29.**
a köztársasági elnök közvetlen választásáról;
- **1997. november 16.**
a NATO- csatlakozásról;
- **2003. április 12.**
az EU-csatlakozásról;
- **2004. december 5.**
a kórházak privatizációjáról és a kettős állampolgárságról;
- **2008. március 9.**
a tandíjról; vizitdíjról és a kórházi napidíjról.

- A jelenlegi szabályok a **népszavazás jelentőségének szűkítése irányába hatnak**, szinte ellehetetlenítik a népszavazást az új alkotmányos rendszerben. A kvórumszabályok (a szükséges legkisebb létszám) szigorításával a sikeres népszavazás a magas részvételen múlhat (Jakab, 2015.).

- Az Alaptörvénybe iktatott népszavazási szabályok (kvórum bevezetése, alkotmány-referendum tiltása) az **intézmény** magyar politikai rendszerben betöltött jelentősége **korlátozásának irányába mutatnak**. Ugyanakkor a véleménynyilvánító népszavazás eltörlése indokolt lehet. Hosszú távon **kívánatos a képviseleti és a közvetlen hatalomgyakorlás összeegyeztetése** (Komáromi, 2015.).

- **Egy esetleges új alkotmány megalkotásakor** vagy az Alaptörvény módosításakor szükséges lehet a népszavazás **szabályainak újragondolása**, és a népi kezdeményezés visszaállítása ([Eötvös Károly Intézet alkotmánypolitikai vázlata, 11. pont, 2015.](#)) A Szalay Kör 2013-as alaptörvény-módosító javaslata szintén átalakította volna a jogintézményt, illetve visszaállított volna bizonyos korábbi szabályokat ([A Szalay körnek az Alaptörvény módosítására tett javaslata 2013., 2. rész, 58.§](#)).

- **A Nemzeti Választási Irodánál (NVI) történt 2016. február 23-i események** után (népszavazási kezdeményezések be-

nyújtása a vasárnapi boltzár ügyében) **felmerült a kezdeményezések benyújtásával és a párhuzamossági moratóriummal kapcsolatos törvényi rendelkezések módosításának igénye.** A kormányfő felszólította az NVI-t illetve a Nemzeti Választási Bizottságot ([NVB](#)), hogy elemezzék a népszavazások kezdeményezésénél kialakult helyzetet, és tegyenek javaslatot a szabályok megváltoztatására. (MTI, 2016. február 24.)

HELYI NÉPSZAVAZÁS

A helyi önkormányzat képviselőtestülete **helyi népszavazást rendelhet el** a képviselőtestület hatáskörébe tartozó ügyben (2013. évi CCXXXVIII. törvény III. fejezet). Csak az érvényes és eredményes népszavazásnak van kötéreje a képviselő-testületre vonatkozóan. Mivel viszonylag kevés az érvényes és eredményes helyi referendum, ezért **többen a szabályozás átgondolását szorgalmazzák** (Csörgits, 2014.)

NEMZETKÖZI KITEKINTÉS

A népszavazás **megítélése és alkalmazása nem egységes Európában.** Míg bizonyos országokban nagyobb hagyománya van (Svájc, Franciaország), addig máshol kevésbé alkalmazzák (Egyesült Királyság, Németország). A legtöbb népszavazást a diktatórikus rendszerekből kilépő országok és a nagy referendum-hagyománnyal rendelkező Svájcban rendezik. Az 1960-as évektől nagyjából megháromszorozódott-megnégyszereződött az évtizedenként tartott nemzeti **népszavazások aránya**, a hetvenes és a kilencvenes években is **ugrászerű növekedés** volt (ld. [Direct Democracy Databases](#) / Komáromi, 2015.)

Általában két kérdéstípust visznek népszavazás elé: **alapvető alkotmányos kérdéseket** (pl. alkotmány, államforma, föderációban való részvétel) és a **mindennapi életet érintő kérdéseket** (pl. abortusz, környezetvédelem, helyi ügyek, nagyobb beruházások stb.).

A nemzetközi gyakorlat gyakran különválasztja a népszavazáson való részvétel és a népszavazás **kikényszerítéséhez való jogot** úgy, hogy a részvétel általában alapjogként van definiálva. Az országok többségben a népszavazás **tárgya kiemelt fontosságú nemzeti kérdés**, de legtöbb esetben jól körül van bástyázva olyan tárgykörökkel, amelyekről népszavazás nem dönthet. **Az eredmény** néhány országban minden esetben köti a parlamentet (pl. Bulgária, Észtország, Franciaország), más országokban a népszavazás tárgya határozza meg **a kötőerőt**, így az alkotmánymódosító népszavazás mindig kötelező (Ausztria, Spanyolország). Máshol a népszavazáson leadott szavazatok száma befolyásolja a kötőerőt, ha a többség szavazott, az eredmény kötelező a parlamentre nézve, ellenkező esetben csak konzultatív népszavazásnak minősül (Portugália).

JOGHARMONIZÁCIÓ

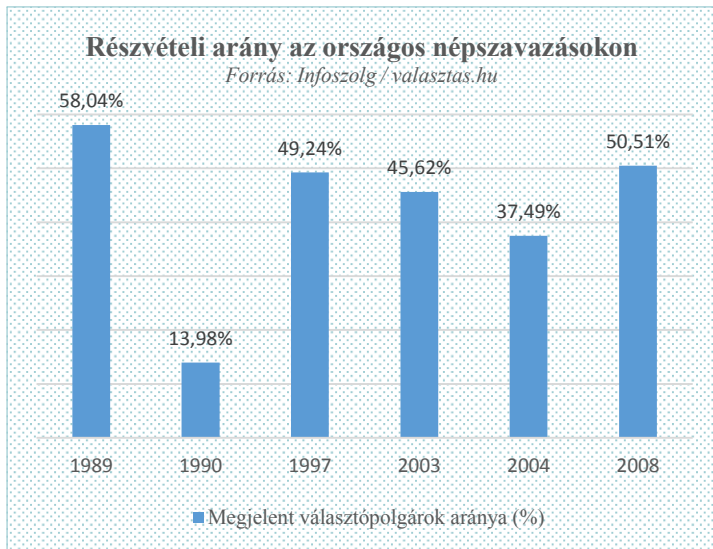
A magyar szabályoknak a nemzetközi joggal való összehangolására nincs kötelező előírás sem a nemzetközi jogi dokumentumokban, sem az Európai Unió jogában. De az **Európa Tanács vonatkozó ajánlásaival több ponton nem állnak összhangban.** Ld. [Code of Good Practice on Referendums](#), EC for Democracy Through Law (Venice Commission) 2007 (Komáromi, 2014.)

EURÓPAI POLGÁRI KEZDEMÉNYEZÉS

[Az Európai Parlament és A Tanács 211/2011/Eu Rendelete \(2011. február 16.\) a polgári kezdeményezésről](#) a Bizottsághoz benyújtott kezdeményezést szabályozza, amelyben **felkéri a Bizottságot**, hogy hatáskörén belül terjesszen elő megfelelő javaslatot azokban az ügyekben, amelyekben a polgárok megítélése szerint a Szerződések végrehajtása céljából **uniós jogi aktusra van szükség**, és amelyet **a tagállamok legalább egynegyedéből származó, egymillió jogosult aláíró támogat.**

A rendelet hazai végrehajtásához szükséges szabályokat a [2013. évi CCXXXVIII. törvény IV. fejezete](#) állapítja meg.

ADATOK



Népszavazási kezdeményezések	
Benyújtott népszavazási kezdeményezések száma (NVI) (2014. 01.18 - 2016.03.11.)	124
Elbírált népszavazási kezdeményezések száma (NVB) (2014. 01.18 - 2016.03.11.)	97
Jogorvoslatok	
A Kúriához az NVB határozatai ellen benyújtott felülvizsgálati kérelmek száma (2013.09.30. - 2016.03.11.)	48
Az Alkotmánybírósághoz a bírói döntés ellen benyújtott alkotmányjogi panaszok száma (2014.01.18 - 2016.03.11.)	2
Forrás: Infoszolg / Nemzeti Választási Iroda	

Források:

- [2013. évi CCXXXVIII. törvény](#) a népszavazás kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezésről, valamint a népszavazási eljárásról
- Csörgits Lajos: A magyar helyi önkormányzati rendszer átalakítása – Budapest, NKE, 2014.
- Jakab András: Sarkalatos törvények a magyar jogrendben – [MTA Law Working Papers 2015.32.](#)
- Komáromi László: A népszavazásra vonatkozó szabályozás változásai az Alaptörvényben és az új népszavazási törvényben – [MTA Law Working Papers 2014.35.](#)
- Májerné Tábit Renáta: A közvetlen hatalomgyakorlás a helyi önkormányzatoknál, különös tekintettel a helyi népszavazásra – Budapest, NKE KK, 2014.
- Szalai András: Manipuláció vagy korrekció? A népszavazás mint a parlamentáris kormányzat ellensúlyja – [Pro Publico Bono: Magyar Közigazgatás, 2013.3.](#)
- Szilágyi Emese: Párhuzamossági kérdések - Az NVB népszavazási kezdeményezésekre vonatkozó gyakorlata – [Jogi Fórum, 2016. március 30.](#)
- Téglási András: Azért a nép az úr? A népszavazás aktuális alkotmányjogi kérdései az Alaptörvény elfogadása óta – [MTA Law Working Papers 2014.19.](#)
- Téglási András: A népszavazáshoz való jog mint alapjog – Acta Humana, 2014.2.
- Népszavazás: Infojegyzet – [Infoszolg, 2014. 3.](#)
- A Nemzeti Választási Iroda [honlapja](#)

Készítette: dr. Draskovich Edina
Képviselői Információs Szolgálat
E-mail: infoszolg@parlament.hu



ORSZÁGGYŰLÉS HIVATALA
KÖZGYŰJTEMÉNYI ÉS KÖZMŰVELŐDÉSI IGAZGATÓSÁG

Internet: www.parlament.hu/infoszolg
Intranet: intra.parlament.hu/infoszolg/
Tel.: (1) 441-4529; (1) 441-6486

Az információs jegyzet az országgyűlési képviselők tájékoztatása céljából készült.
A dokumentum az összeállítás elkészültének időpontjában fennálló aktuális helyzetet mutatja be.
Az információs jegyzet szerzői jogvédelem alatt áll.